



# Kilpailutus sosiaali- ja terveyspalveluissa

© Kirjoittajat ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

Toimitus: Sini Linteri

Graafinen suunnittelu: Tiina Kuoppala

ISBN 978-952-245-723-3 (painettu)

ISBN 978-952-245-724-0 (verkkojulkaisu)

URN:ISBN:978-952-245-724-0

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-724-0>

Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy  
Tampere 2012

KIDE 20

# Sisällys

LUKIJALLE	5
1. HANKINNAN JOHTAMINEN	7
2. PALVELUMARKKINOIDEN TUNTEMUS JA KEHITTÄMINEN	9
Auta palvelumarkkinoita kehittymään johdonmukaisesti ja läpinäkyvästi	9
Perehdy tuottajavaihtoehtoihin ennen hankinnan käynnistämistä	10
3. HANKINTAMENETTELYN VALINTA	13
Hankinnan kohde ohjaa menettelyn valintaa	13
Neuvottelumenettely luontevana hankintamenettelynä	15
Puitejärjestely on tarkoituksenmukainen tilattaessa usealta palveluntuottajalta	16
Palveluseteli on hallinnollisesti kevyin vaihtoehto	16
4. HANKINNAN KOHTEEN MÄÄRITTELY	17
Jätä tuottajalle liikkumavaraa innovatiivisiin ratkaisuihin	17
Tarjoa riittävästi tietoa oikean hinnoittelun varmistamiseksi	18
Kehitä seurantamittarit, sanktiot ja kannustimet jo tarjouspyyntövaiheessa	19
Mitoita hankinnan kohde tarkoituksenmukaisella tavalla	19
5. PAKOLLISET VÄHIMMÄISVAATIMUKSET JA KOKONAISTALOUELLINEN EDULLISUUS	21
Määritä laatutaso pakollisilla vähimmäisvaatimuksilla	21
Aseta vertailuperusteet ohjaamaan valinnan tarkoituksenmukaisuutta	22
6. HENKILÖSTÖN ASEMAN HUOMIOON OTTAMINEN	24
Informoi henkilöstöä kaikissa vaiheissa ja	
muista lainsäädännön vaatimukset yhteistoiminnasta	24
Varmista henkilöstön saatavuus myös sopimuksen päättyttyä	25
7. SOPIMUKSENAIKAINEN OHJAUS- JA VALVONTA	26
Varmista tilaajan tiedonsaanti	26
Luo yhteys mittareiden, sanktioiden ja kannustimien välille	27
8. SOPIMUSKAUDEN MÄÄRITTELY	28
Sopimuksen keston määrittely on tasapainon hakemista riskienhallinnan ja	
jatkuvuuden välillä	28
Huomioi olosuhteiden muutokset sopimusmääräyksissä	28
Käytä optiokausia	30
Varmista sopimusehdoilla toimintaedellytykset sopimuskauden päättyessä	31
9. SOPIMUSNEUVOTTELUISSA TÄSMENNETÄÄN SOPIMUKSEN SISÄLTÖ	33
KIRJALLISUUTTA	34



## Lukijalle

**P**alvelutuotannon kilpailutus on tärkein keino, jolla tilaaja ohjaa ulkoistettua palvelutuotantoa. Siksi sen toteuttamiseen ja sisällöllisten kriteerien määrittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota. Kilpailutuksen yhteydessä tilaaja määrittää ostopalvelun sisällön ja rajat, keston sekä kriteerit, joiden perusteella valinta tehdään. Tilaajalla on hyvin suuri valta määritellä hankinnan kohde ja hankintaan liittyvät kriteerit.

Hankintalakia pidetään yksityiskohtaisena ja kaavamaisena, jopa kahlitsevana. Todellisuudessa hankintalaissa annetaan hankintayksikölle hyvin vapaat kädet toteuttaa hankinta haluamallaan tavalla. Tämä lähes rajaton liikkumavapaus koskee valittavaa hankintamenettelyä, hankinnan kohteen määrittelyä ja sille asetettavia vähimmäislaatuvaatimuksia, valinta- ja vertailuperusteita, sopimuskautta ja periaatteessa mitä tahansa muutakin sopimusehtoa.

Tämä opaskirja käsittelee palvelutuotannon kilpailutusta sosiaali- ja terveyspalveluissa. Hankintayksiköllä tarkoitetaan tässä oppaassa sitä toimielintä tai yksikköä, joka valmistelee hankinnan ja panee sen täytäntöön tilaajan, kunnan puolesta.

Aiemmista hankinnoista saatua tietotaitoa pitää oppia hyödyntämään nykyistä paremmin. Tietoa hyvistä käytännöistä tulee levittää. Opaskirjan tehtävänä on tarjota tiiviissä muodossa käytännönläheisiä ja kokemusperäisiä neuvoja niistä seikoista, joihin kilpailutusvaiheessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota. Opasta ei ole tarkoitettu juridiseksi oppaaksi, eikä se yksistään riitä sellaiseksi.

Opaskirja on syntynyt Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksessa vuonna 2012 julkaistun "Sitä saa mitä tilaa" -tutkimusraportin ja kirjoittajien omien sosiaali- ja terveydenhuollon alan kilpailutuksiin liittyvien kokemusten pohjalta. Opaskirjassa esitetään keskeisimmät huomiot, joiden tarkoituksena on olla avuksi sosiaali- ja terveyspalveluja kilpailuttaville kunnille ja kuntien viranhaltijoille.

Tämä opaskirja on yksi kolmesta samaa aihepiiriä eri näkökulmasta käsittelevästä ja samaan tutkimustietoon perustuvasta opaskirjasta. Kaksi muuta ovat nimeltään "Tilaaja–tuottaja-toimintatapa" ja "Palvelujen ulkoistus".

**Kirjoittajat:**

Tuomas Aho

*OTL, asianaaja*

Majjaliisa Junnila

*FT, johtava asiantuntija*



## 1

## HANKINNAN JOHTAMINEN

Kunnan järjestämisvastuu on samanlainen riippumatta siitä, tuottaako se palvelun itse vai ostaako se sen ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Palvelun hankinnan onnistuminen huipentuu jo tarjouspyyntövaiheeseen. Hankintaprosessi määrittää sen, miten palvelutuotanto *ostettuna* toimii. Tarjouspyynnön tekeminen ja hankintasopimus puolestaan määrittävät sen, miten palveluntuottaja tehtävänsä mieltää ja hoitaa. Palvelun ostaminen voi epäonnistua muistakin syistä, mutta suurimmat hankintayksiköstä johtuvat virheet tehdään yleensä jo tarjouspyyntövaiheessa.

Hankinnan onnistuminen riippuu sen organisoinnista, johtamisesta ja resursoinnista. Ensimmäinen onnistumisen edellytys on, että hankintaa valmistelevat riittävän osavat ja asiantuntevat henkilöt. Hankinta ei ole ensisijaisesti

juridiikkaa eli hankintalainsäädännön tuntemusta. Ensisijaisesti kysymys on hankinnan taustalla olevien tarpeiden ja hankinnan kohteen tuntemisesta, mikä edellyttää monesti laajaa näkökulmaa. Tarjouspyyntö onkin syytä laatia tiimityönä.

Tarjouspyynnön kokonaisuus muodostuu useasta osasta. Olennaista on aloittaa valmistelu perusteellisella keskustelulla tavoitteista. *Liikkeelle on aina lähdettävä kunnan ja palvelujen käyttäjien tarpeiden määrittelystä.* Tämän jälkeen hankinnan kohde alkaa hahmottua yksityiskohteisemmin. Hankinnan kohteen määrittely on tarjouspyynnön ydin. Seuraavaksi on syytä päättää tarjoajien kelpoisuusvaatimukset eli kriteerit, joiden perusteella tarjoajat valitaan. Tämän jälkeen määritellään kriteerit, joiden perusteella valinta tarjousten välillä tehdään.



### Ostopalvelujen ja oman tuotannon johtaminen eroavat toisistaan

Omaan tuotantoon pystytään puuttumaan ja siihen pystytään tekemään muutoksia periaatteessa kaiken aikaa.

Ostopalveluissa palvelujen määrittely ja ohjaus keskittyvät ajallisesti hankintavaiheeseen ja erityisesti tarjouspyynnön sisällön määrittelyyn.

Mitä vaativammasta hankinnasta on kysymys, sitä tärkeämpää on hankintaprosessin johtaminen, joka tulee olla kuntajohdon ja hankintayksikön yhteistyötä. Hankinta ei ole tekninen prosessi, joka voidaan delegoida organisaation alimmalle suorittavalle portaalle. Hankinnan kohteella voi olla strategista merkitystä, mikä puoltaa kuntajohdon suoraa mukanaoloa prosessissa valmisteluvaiheesta lähtien.

Vaativa, monivuotinen palveluhankinta vaatii organisointia hankintayksikköä. Ennen hankintaprosessin käynnistämistä on tärkeää kerätä yhteen hankintaan tarvittava asiantuntemus, eli ne organisaation toimijat, joilla on hankinta-asiantuntemusta tai vastuu hankinnan kohteesta. Hankinnan johtaminen on ensi sijassa vastuiden osoittamista ja riittävää resursointia.



## Sosiaali- ja terveydenhuollon erityispiirteiden huomioiminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnat eroavat monella tapaa muilla aloilla tehtävistä hankinnoista. Eroja ovat muun muassa:

- 1) Sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat lähes kokonaisuudessaan kuntien lakisääteisen järjestämismääräyksen piiriin. Tilaaja vastaa aina palvelujen saatavuudesta ja laadusta palvelujen käyttäjille, vaikka ensisijainen vastuu on palvelun tuottajalla.
- 2) Sosiaali- ja terveydenhuollon ostopalvelut ovat hankintoja, joita tehdään kolmannelle osapuolelle eli kuntalaiselle. Niitä ei siis osteta hankintayksikölle itselleen vaan palvelujen varsinaisille käyttäjille, jotka ovat tosiasiallisesti hyvin riippuvaisia palveluntuottajasta. Tämä edellyttää kilpailutuksen järjestävältä ja sopimuksen laativalta hankintayksiköltä kuntalaisen oikeudellisen aseman erityistä huomioon ottamista.
- 3) Sosiaali- ja terveydenhuollon hankintoja koskevia erityissäännöksiä ei juuri ole, mutta palvelutuotantoa ohjataan erityislainsäädännöllä ja alemmanasteisella normistolla, kuten mm. hoidon saatavuutta koskevilla suosituksilla. Järjestämismääräyksen mukaan kunta vastaa viime kädessä lainsäädännön ja suositusten noudattamisesta myös ostopalveluissa. Tämä asettaa korostettuja vaatimuksia sekä palveluntuottajan valinnalle että palvelutuotannon valvonnalle. Hankintasopimuksen solmiminen ei muuta tilaajan vastuuta.



## 2

PALVELUMARKKINOIDEN  
TUNTEMUS JA KEHITTÄMINEN

Auta palvelumarkkinoita kehittymään johdonmukaisesti ja läpinäkyvästi

Suomalaisia sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoita voidaan luonnehtia seuraavasti:

- Aiemmin suurimmat toimijat edustivat niin kutsutua kolmatta sektoria.
- Kaupallisia toimijoita on yhä enemmän, ja ne ovat yhä suurempia, mutta toimivaa kilpailua on vasta suurimmissa kaupungeissa.
- Kaupalliset toimijat ovat levittäytymässä maakuntiin ja pienemmille paikkakunnille ostamalla pieniä paikallisia toimijoita eivätkä paikalliset markkinat kehity juuri lainkaan.

Kun siirrytään omasta tuotannosta ulkoistettuun, tilaajan etuna on varmistaa, ettei se joudu pysyvästi riippuvaiseksi yhdestä palveluntuottajasta. Tosiasia on, että pienemmillä paikkakunnilla toimijoita on vähän. Näin ollen aidon kilpailutilanteen aikaansaaminen on vaikeaa, ellei mahdollista. Toisaalta tämä ei välttämättä ole huono asia, jos sopimuksen ehdot ovat kohtuulliset, palvelun laatu hyvä ja palvelujen käyttäjät tyytyväisiä.

Ulkoistus saattaa merkitä joutumista yksittäisten palveluntuottajien varaan ilman aitoa kilpailutusmahdollisuutta. Tämän vuoksi markkinoiden toimivuuden turvaaminen saattaa edellyttää niiden tarkastelua omaa kuntaa suurempana kokonaisuutena. Alueellisuuden korostaminen saattaa lisätä palvelujen tarjoajien määrää ja tilaajan vaihtoehtoja. *Alueellinen, useamman kunnan yhdessä laatima sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinastrategia* voi olla hyvä työväline analysoitaessa kunnan omia tuotantovaihtoehtoja. Lisäksi sitä voisi hyödyntää konkreettisesti kilpailutustilanteessa. Suuremmissa kunnissa on perusteltu laatia oma sosiaali- ja terveysalan markkinastrategia. Tämä auttaisi myös poliittisia päättäjiä hahmottamaan omia valintojaan ja lisäisi tilaajan (kunnan) politiikan läpinäkyvyyttä. Markkinastrategia voi toimia työkaluna myös määritettäessä ulkoistuksen laadullisia kriteerejä.

Tärkeintä markkinoiden edistämisessä on tilaajan (kunnan) toiminnan *läpinäkyvyys, johdonmukaisuus ja ennakoitavuus*. Yksityiset toimijat eivät kiinnostu kyseisen alueen markkinoista, jos tilaajan politiikka jää epäselväksi tai

jos se ei noudata julkilausuttuja periaatteita. Kunnan tulisi kyetä esimerkiksi markkinastrategialla tai vastaavalla määrittämään tuleviksi vuosiksi ulkoistusta ja tilaamista koskevat periaatteensa.

## Perehdy tuottajavaihtoehtoihin ennen hankinnan käynnistämistä

Ulkoistuksen ajankohtaistuessa on tärkeää, että hankintayksikkö tuntee markkinatilanteen ja sen toimijat. Hankintayksikkö ei voi tietää kaikkia mahdollisia tuottajia, ja siksi julkinen hankintailmoitus on tärkeä.

Pienemmillä paikkakunnilla tilaaja yleensä tuntee kaikki paikalliset toimijat. Muiden kuin paikallisten toimijoiden kiinnostus saadaan selville vasta hankintailmoituksen avulla. *Hankintayksikkö voi järjestää tiedotustilaisuuksia tulevista hankinnoista, tehdä ennakoilmoituksen tai käydä niin kutsuttua teknistä vuoropuhelua tulevaa tarjouspyyntöä silmällä pitäen.* Näin hankintayksikkö saa ainakin alustavan käsityksen hankinnasta kiinnostuneista toimijoista. Hankintayksiköllä on täysi vapaus kartoittaa markkinoita ja käydä teknistä vuoropuhelua mistä tahansa hankintaan liittyvästä seikasta, kunhan se tehdään läpinäkyvästi ja suosimatta yksittäistä toimijaa.

Tiedotustilaisuudet mahdollistavat tarjoajien tasapuolisen tiedonsaannin ja mahdollisuuden kuulla markkinatoimijoiden ajatuksia tasapuolisuutta vaarantamatta. Tosin näissä tilaisuuksissa yritykset voivat olla haluttomia lausumaan tarkempia ajatuksiaan, sillä kilpailijoille ei haluta paljastaa liikaa. Tiedotustilaisuuksista on syytä julkaista

virallinen hankintailmoitus julkisten hankintojen sähköisessä tietopalvelussa, HILMAssa<sup>1</sup> ([www.hilma.fi](http://www.hilma.fi)).

HILMAN ennakoilmoitusta hyödyntämällä voidaan varmistua siitä, että tarjoajat ovat tietoisia tulevasta hankinnasta. Tarjoajia ja muita toimijoita voi jopa pyytää kommentoimaan tarjouspyyntöluonnosta. Hankintayksiköllä on mahdollisuus muokata tarjouspyyntöä kommenttien perusteella. Olennaista on julkaista lopullinen tarjouspyyntö kaikille samanaikaisesti. Kilpailutilanteen säilyminen on tärkeää, sillä markkinatoimijoille ei saa antaa liikaa valtaa teknisen dialogin myötä, vaan hankintavallan on säilyttävä hankintayksiköllä.

<sup>1</sup> HILMA on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava, jossa hankintayksiköt ilmoittavat julkisista hankinnoistaan. Yritykset puolestaan saavat HILMAsta reaaliaikaista tietoa käynnissä olevista hankintamenettelyistä ja ennakkotietoa tulevista hankinnoista.



## Tekninen vuoropuhelu sosiaali- ja terveyspalveluissa

Hankinnan kohteen ja kriteerien määrittelyä varten hankintayksikkö voi käydä teknisiä vuoropuheluja esimerkiksi potentiaalisten tarjoajien ja teknisten asiantuntijatahojen kanssa. Tällainen vuoropuhelu tulee ensisijaisesti tapahtua kirjallisesti, esimerkiksi lausuntomenettelyllä, jolloin hankintayksikön täytyy selkeästi ilmoittaa, ettei kysymys ole hankintapäätökseen johtavasta tarjouskilpailusta. Tekninen vuoropuhelu ei saa johtaa kilpailun estymiseen tai vaarantaa tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua.

Tekninen vuoropuhelu soveltuu hyvin myös sosiaali- ja terveydenhuollon hankintoihin, vaikka lienee yleisimmin käytössä esimerkiksi IT-alan hankinnoissa. Teknisestä vuoropuhelusta ei ole kansallisessa hankintalaissa säännöksiä, mikä osaltaan selittää, miksi sen käyttö on jäänyt vähäiseksi.





## 3

## HANKINTAMENETTELYN VALINTA

## Hankinnan kohde ohjaa menettelyn valintaa

Hankintayksikön tulee arvioida eri hankintamenettelyjen tarkoituksenmukaisuutta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnat kuuluvat kansallisten hankintojen piiriin ja niihin sovelletaan kansallisesti säänneltyjä euromääräisiä kynnysarvoja<sup>2</sup>. Hankintayksikölle on myös annettu jossain määrin laajempi valta päättää hankintamenettelystä kuin muiden toimialojen hankinnoissa.

Hankintamenettelyjä ovat

- avoin tarjouskilpailu
- rajoitettu tarjouskilpailu
- neuvottelumenettely
- kilpailullinen neuvottelumenettely.

Avoin tarjouskilpailu on nimensä mukaisesti kaikille avoin. Rajoitetussa tarjouskilpailussa tarjouspyyntö lähetetään vain pakolliset kelpoisuus- ja muut vaatimukset täyttävälle osallistujille. Avoin ja rajoitettu tarjouskilpailu ovat niin kutsuttuja ensisijaisia tarjousmenettelyjä, joita voidaan käyttää kaikissa kilpailutuksissa. Neuvottelumenettelyt ovat niin kutsuttuja toissijaisia hankintamenettelyjä, joiden käyttö edellyttää hankintalaissa tarkemmin säänneltyjä perusteita. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa neuvottelumenettely on käytännössä hyvin usein mahdollinen. Taulukossa 1 on esitetty pelkistetysti hankintamenettelyjen valintaan vaikuttavia tekijöitä.

Ennen hankinnasta ja hankintamenettelystä päättämistä on syytä arvioida *palvelusetelin* käyttöä hankinnan vaihtoehtona. Palvelusetelin käyttö on tarkoituksenmukaista silloin, kun palvelunkäyttäjää on paljon, kuten esimerkiksi vanhuspalveluissa, ja kun markkinoilla on riittävästi palveluntuottajia, joiden palvelun laatuun voidaan luottaa. Palvelusetelin käyttö lisää kuntalaisen vapautta ja pienentää itse kilpailutukseen sitoutuvia resursseja. Palveluseteli tuo järkevää joustavuutta ja auttaa pienten palveluntuottajien markkinoita kehittymään.

<sup>2</sup> Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnat eivät kuulu EU-hankintojen piiriin, eivätkä EU-hankintadirektiivit sääntele yksityiskohtaisesti kansallisia hankintoja. Komissio suunnittelee hankintadirektiivien uudistamista.

*Puitejärjestelyssä* kilpailutus tehdään samoin kuin muissa hankinnoissa, mutta sen käyttö keventää kilpailutuksen byrokratiaa vähentämällä yksittäisten kilpailutusten määrää. Puitejärjestelyllä tarkoitetaan hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot, kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Sen käyttö on perusteltua kun tilataan samanaikaisesti useammalta palveluntuottajalta ja myös silloin, kun hankintoja halutaan toteuttaa useammassa erässä. Hankinnat toteutetaan tällöin joko minikilpailutusten perusteella tai puitesopimuksen sitovien ehtojen määräämällä tavalla. Käytännössä puitejärjestelyt ovat hyvin yleisiä.

*Tyypillinen virhe hankinnoissa on liian hätäisesti laadittu tarjouspyyntö, jossa ei ole otettu huomioon kaikkia kunnan kannalta tarpeellisia ehtoja.* Avoimen ja rajoitetun menettelyn riskinä on, että kaikkia hankinnan ehtoja ei osata tai kyetä ennakoimaan tarjouspyyntövaiheessa. Koska hankintayksikkö on sidottu tarjouspyyntöön, huonot ehdot tarjouspyynnössä jäävät rasittamaan hankintaa sen loppuun asti. Jos tarjouspyynnöstä on jäänyt puuttumaan jokin olennainen ehto tai ehto on määritelty hankintayksikön kannalta epäedullisesti, hankintayksikölle jää käytännössä vaihtoehdoksi vain menettelyn keskeyttäminen.

	STANDARDOIDUT TUOTTEET	VAATIVAT TAVARA-HANKINNAT	VAATIVAT PALVELU-HANKINNAT	SUUNNITTELUYÖTÄ VAATIVAT PALVELUT
KILPAILULLINEN NEUVOTTELU-MENETTELY	Ei mahdollinen	Ei mahdollinen	Voi tulla kyseeseen	Mahdollinen
NEUVOTTELU-MENETTELY	Vain erityistilanteissa	Vain erityistilanteissa	Perusteltu erityisesti sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa	Perusteltu
AVOIN JA RAJOITETTU MENETTELY	Perusteltu	Perusteltu	Perusteltu	Mahdollinen

Taulukko 1. Tarkoituksenmukaisen hankintamenettelyn valinta

## Neuvottelumenettely luontevana hankintamenettelynä

Neuvottelumenettelyä kannattaa käyttää, jos hankinnan kohde on epävarma ja hankintaehdot on määriteltävä epätasaisesti. Neuvottelumenettelyn käyttö antaa hankintayksikölle aikaa miettiä hankinnan ehtoja ja hankinnan kohteen määrittelyä. Näissä kysymyksissä se voi pyytää ideoita neuvotteluissa mukana olevilta tarjoajilta. Riski epäonnistuneista ehdoista pienenee.

Neuvottelumenettelyn ideaa kuvaavassa hankintalain 66 §:ssä on todettu seuraavaa: *”Hankintayksikön on ennen hankintamenettelyä laadittava kuvaus hankinnan tavoitteista ja pääasiallisesta sisällöstä.”* Lause on ymmärrettävissä niin, että hankinnan kohdetta tai ehtoja ei vielä hankintailmoituksessa tarvitse täsmällisesti määritellä. Neuvottelusta haetaan apua juuri näihin kysymyksiin.

Lainsäätäjä on nähnyt sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnat omanlaisina hankintoina, minkä johdosta hankintayksikölle on annettu liikkumavapautta menettelyn valinnassa. Neuvottelumenettelyn käyttö on mahdollistettu monissa tilanteissa. Hankintalain 65 ja 66 §:ssä neuvottelumenettelyn käyttöä on säännelty siten, että sitä voidaan käyttää kaikissa enintään 50 000 euron arvoisissa<sup>3</sup> hankinnoissa.

3 Sosiaali- ja terveyspalveluissa hankintalakia sovelletaan ylipäättään vain hankintoihin, joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähintään 100 000 euroa. Näin ollen 50 000 euron rajalla ei ole käytännön merkitystä näissä hankinnoissa.



### Neuvottelumenettelyn käyttöä tulisi harkita

- hankinnassa, jonka luonteen vuoksi tarjouspyyntöä ei voida tai sitä ei ole tarkoituksenmukaista laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita avoimen tai rajoitetun menettelyn avulla
- hankinnassa, jonka luonne tai johon liittyvät riskit eivät poikkeuksellisesti mahdollista etukäteistä kokonaishinnoittelua
- hankinnassa, joka liittyy julkisen ja yksityisen sektorin yksittäistä hanketta koskevaan yhteistyöjärjestelyyn tai pysyvään kumppanuussopimukseen tai joka on pitkäkestoinen
- valtakunnallisesti tai alueellisesti keskitettävässä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnassa
- moniammatillista erityisosaamista edellyttävässä hankinnassa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla
- poikkeuksellisen kiireellisessä hankinnassa, johon hankintayksikkö ei ole voinut kohtuudella varautua.



## Puitejärjestely on tarkoituksenmukainen tilattaessa usealta palveluntuottajalta

Puitejärjestelyä käytetään runsaasti etenkin niissä sosiaali- ja terveysalan hankinnoissa, joissa on tarpeellista käyttää useaa palveluntuottajaa. Puitejärjestely on keino vähentää kilpailutuksen määrää valitsemalla yhdellä kilpailutuksella pidemmäksi ajaksi yksi tai useampi palveluntuottaja. Esimerkiksi vanhuspalveluissa puitejärjestelyä käytetään paljon. Valittujen tuottajien välillä voidaan toteuttaa minikilpailutuksia puitejärjestelyn määräämisessä rajoissa ja siinä määrätyin ehdoin. Se, miten yksittäiset hankinnat toteutetaan, riippuu puitejärjestelyn ehdoista. Puitejärjestelyssä kilpailutus tehdään samoin kuin muissa hankinnoissa.

Kuten kaikissa hankinnoissa, myös puitejärjestelyssä hankintayksikkö voi muotoilla ehdot haluamallaan tavalla. Jos puitejärjestelyyn valitaan useampia tuottajia, eikä minikilpailutuksia enää haluta järjestää, tulee ehdoissa määrätä, miten hankinnat tehdään puitejärjestelyyn valittujen kesken. Tämä on ehkä eniten ristiriitoja aiheuttava puitejärjestelyn ehto. Ehdot tulee laatia jo puitejärjestelyä kilpailutettaessa, eikä niitä saa myöhemmin muuttaa. Hankinnat tulee tehdä ensisijaisesti siltä, jonka tarjous on ollut paras (halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin).

Haasteeksi voi nousta valvonta. Hankintayksikön tulee huolehtia siitä, että palvelun laatu vastaa asetettuja kriteerejä. Käytännössä valvonta tapahtuu ennakolta puitejärjestelyn kilpailutuksen yhteydessä (kelpoisuusvaatimusten tarkastus) ja sopimuskauden aikana säännönmukaisin ilmoituksin, mahdollisesti satunnaisin valvontatarkastuksin ja asiakkaiden ilmoitusten tai kanteluiden perusteella.

## Palveluseteli on hallinnollisesti kevyin vaihtoehto

Palveluseteli on keino välttää kilpailutus silloin, kun markkinoilla on aidosti useita palveluntuottajia. Palvelusetelin käyttö on hallinnollisesti kevyin tapa järjestää julkisen ja yksityisen sektorin väliset ostopalvelut.

Palveluseteli ei edellytä palveluntuottajien kilpailutusta vaan ainoastaan kriteerien asettamisen. Se on myös palveluntuottajien kannalta huolettomin vaihtoehto, koska kriteerit täyttävä palveluntarjoaja voi pysyä markkinoilla ilman riskiä tippua niiltä kokonaan pois. Kilpailutuksen seurauksena näin puolestaan voi käydä.

Palvelujen järjestäjä voi siis valita tuottajat hyväksymismenettelyllä ilman kilpailutusta. Yhteistyökumppaneina toimivien palveluntuottajien hyväksymisessä ei edellytetä samanlaista tarjousvertailua, joka on käytössä julkisissa hankinnoissa. Palvelusetelilaki mahdollistaa myös palveluntuottajien kilpailutuksen, jos kunta katsoo saavuttavansa sillä jotain erityishyötyä. Tämä on kuitenkin poikkeuksellista, eikä edes tarkoituksenmukaista, sillä palvelusetelijärjestelmän piirteeksi voidaan katsoa se, että kaikki kelpoisuusehdot täyttävät saavat toimia ja tarjota palveluja palvelusetelimarkkinoilla. Hyväksymispäätöksellään kunta määrittää ne yksityiset palveluntuottajat, joilta hankittaviin palveluihin palveluseteliä voidaan käyttää.



## 4

## HANKINNAN KOHTEEN MÄÄRITTELY

## Jätä tuottajalle liikkumavaraa innovatiivisiin ratkaisuihin

Olennainen osa ulkoistuksen filosofiaa on, että julkinen sektori pääsee hyödyntämään palvelutuotannossa yksityisen sektorin kehittämiä toimintatapoja. Kysymys ei ole pelkistä taloudellisista hyödyistä, vaan tilaaja toivoo oppivansa myös laaduseikoista, kuten asiakaslähtöisemmistä ja laadukkaammista toimintatavoista. Tätä tavoitetta ei saavuteta, jos hankintayksikkö ei anna palveluntuottajille mahdollisuutta kehittää palvelutuotantoa haluamallaan tavalla. Näin menetetään merkittävä osa ulkoistuksen potentiaalisista hyödyistä.



Tarjouspyyntö ja tuotteistus on tärkeää laatia niin, että se jättää tuottajalle liikkumavaraa sellaisiin toiminnallisiin ratkaisuihin, jotka mahdollistavat taloudellisesti tehokkaamman tuotannon ja innovatiiviset ratkaisut.

Innovaatioiden saaminen hankintoihin on vaikeaa, muttei mahdotonta. Neuvottelumenettely mahdollistaa innovoivan vuoropuhelun jo hankintavaiheessa, mutta se on mahdollista vain, jos neuvottelut tähtäävät hankintaan. Myös hankintaan liittyvässä tuotteistuksen määrittelyssä on mahdollisuus ottaa huomioon tuottajan innovointiin tarvitsema liikkumavara. Hankintayksikkö voi myös hakeutua esikaupalliseen kehittämistyöhön, jos sillä itsellään ei ole selvää näkemystä palvelutuotannon uudistamisesta, eikä se ole valmis luottamaan kilpailutuksessa tarjoajien tuomiin innovaatioihin. Kehittämistyöhön liittyvä yhteistyö on mahdollista ilman kilpailutusta, jos

- kyse ei ole tutkimuspalvelujen ostamisesta hankintayksikön yksinomaiseen käyttöön
- kyse on yhteistyöhankeesta, jossa kaikki osapuolet osallistuvat edes osittain kustannuksiin ja jossa tulokset eivät jää hankintayksikön yksinomaiseen käyttöön.

Vasta siinä vaiheessa, kun yhteistyö muodostuu normaalliseksi palvelun ostoksi, hankintayksikölle tulee kilpailutusvelvoite.



Tilaa innovaatioille löytyy helpoimmin, jos hankinnan kohde määritellään tavoitteiden, ei tehtävien kautta. Silloin tarjouspyynnössä kuvataan se, mitä hankintayksikkö tavoittelee määrittämättä yksityiskohtaisesti sitä, miten tavoitteenseen käytännössä päästään. Jos hankintayksikkö käyttää neuvottelumenetelyä, se voi jo neuvotteluvaiheessa saada ehdokkailta ideoita toimintamalleista.

## Tarjoa riittävästi tietoa oikean hinnoittelun varmistamiseksi

Kunnat ja niiden hankintayksiköt eivät aina tiedosta hinnoittelussa sitä, kuinka vaikeaa hintatarjouksen tekeminen tuottajalle on, etenkin pitkäkestoissa sopimuksissa. Kilpailutilanteessa tarjouksen tekeminen on lähes poikkeuksetta jonkinasteista riskinottoa, jossa yritykset toisinaan myös epäonnistuvat. Yritys vähentää riskiään nostamalla tarjouksen hintaa, mikä johtaa kalliimpiin tarjouksiin. Voidaankin sanoa, että mitä vähemmän tarjoajilla on tietoa kustannuksiin vaikuttavista seikoista, sitä kalliimmaksi hankinta kunnalle tulee.

Tietojen panttaaminen tai epäinformatiivinen tarjouspyyntö koituu aina myös kunnan vahingoksi. Kunnan etuna on varmistaa luotettava ja riittävä tieto kaikista niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat palvelun kustannuksiin. Tämä edellyttää ulkoistettavan palvelun kustannusten tuntemista.

Tarjoajan riskiä vähentävät erityisesti seuraavat tiedot:

- julkisen sektorin oman palvelutuotannon kustannukset ja kuvaus siitä, mitä niihin on sisällytetty
- henkilöstötarpeet ja -mitoitus mahdollisimman tarkasti kuvattuna
- hankintayksikön näkemys siitä, miten esim. tulevat viranomais määräykset muuttavat vaadittuja toimintatapoja.

Perusedellytys onnistuneelle hankinnalle on, että tarjoajilla on mahdollisimman hyvät tiedot ennen tarjousten tekemistä. Näin vältetään yhtäältä ylihintaisen ja toisaalta tappiollisten tarjousten tekeminen.



Onnistunein hankinta on sellainen, jossa kaikki voittavat: tilaaja eli kunta, palveluntuottaja ja palveluluiden käyttäjä eli asiakas.

Tilaajan kannalta onnistunut hankinta tarkoittaa tehokkaampaa ja hinnaltaan omaa tuotantoa edullisempaa palvelutuotantoa.

Palveluntuottajan kannalta onnistunut hankintasopimus tarkoittaa liiketaloudellisesti kannattavaa sopimusta, joka mahdollistaa liikkumavaran kehittää ja parantaa tuottajan tarjoamaa palvelua.

Asiakkaan (kuntalaisen) kannalta onnistunut hankinta merkitsee parempaa palvelua ja palvelujen saatavuutta.

## Kehitä seurantamittarit, sanktiot ja kannustimet jo tarjouspyyntövaiheessa

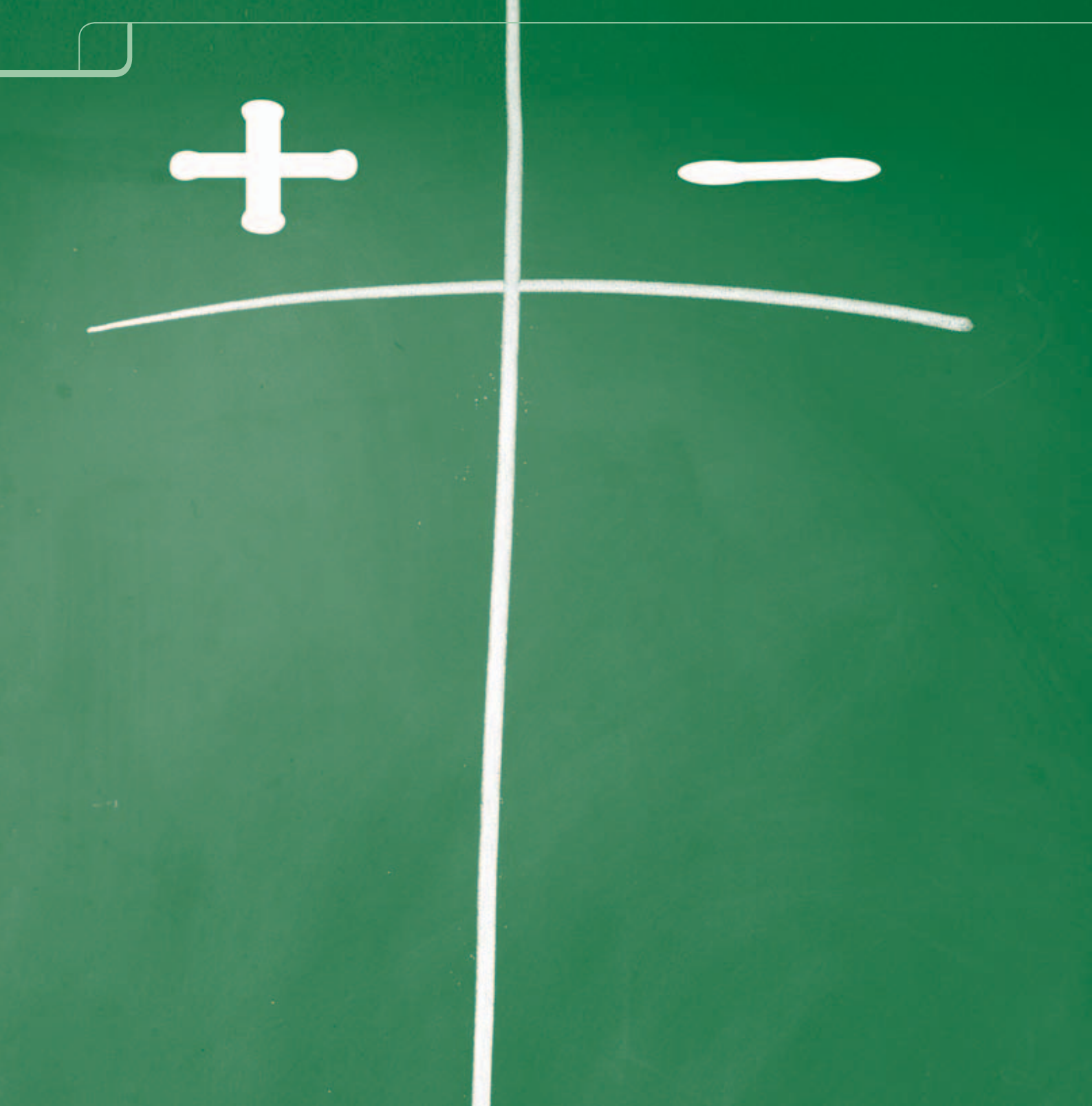
Tilaajan, varsinkin palveluiden lakisääteisessä järjestämisvastuussa olevan kunnan, tulee seurata palvelutuotannon toteutumista ja laatua. Vähänkin vaativammassa palveluhankinnassa seurantaan tarvitaan täsmälliset mittarit. Tätä varten hankinnassa tulee ottaa käyttöön laadun osoittimet tai seurantamittarit, joiden yksityiskohdat määräytyvät hankinnan kohteen perusteella. Seurantamittareita tarvitaan, jotta palveluntuottajan sitoutuminen sovittuun palvelutasoon voidaan varmistaa myös sanktioiden avulla.

*Sanktioilla* varmistetaan, ettei sopimusvelvoitteiden laiminlyönti muodostu tuottajalle taloudellisesti kannattavaksi. Yleensä tilaaja seuraa määrällisten sopimusvelvoitteiden toteutumista, mutta laadun osoittimien kehittäminen mahdollistaa myös laadullisten rikkeiden sanktioinnin. Mitä vaativammasta palvelusta on kysymys, sitä yksityiskohtaisemmat määräykset sopimukseen on syytä sisällyttää.

*Kannustimissa* on kysymys tilaajan hyväksi tulevan tuotavuuden kasvun tai laadullisten tavoitteiden ylittämisen palkitsemisesta. Kannustimien edellytyksenä on, että palveluntuottajan toiminta on vaikuttanut tavoitteiden ylittämiseen.

## Mitoita hankinnan kohde tarkoituksenmukaisella tavalla

Hankintayksikkö määrittää vapaasti hankinnan laajuuden. Tämä voi sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoissa tarkoittaa esimerkiksi sitä, tuleeko tietylle toiminta-alueelle useampi palveluntuottaja vai vain yksi. Tällä saattaa olla vaikutusta pienten paikallisten toimijoiden mahdollisuuksiin osallistua kilpailutukseen. Ylimoitettut kelpoisuusvaatimukset ovat monissa tilanteissa tarpeettomasti rajanneet tarjoajien määrää ja pienten paikallisten toimijoiden mahdollisuuksia osallistua kilpailutuksiin ja näin myös heikentäneet hintakilpailua. Hankintayksikön on syytä suhteuttaa kelpoisuusvaatimukset hankinnan kohteeseen.



## 5

# PAKOLLISET VÄHIMMÄISVAATIMUKSET JA KOKONAISTALOUDELLINEN EDULLISUUS

## Määritä laatutaso pakollisilla vähimmäisvaatimuksilla

Tarjouksen valinta perustuu hankinnassa aina kolmeen kriteeriin (paitsi jos ainoa vertailuperuste on hinta):

- pakollisiin vähimmäisvaatimuksiin
- laatuun
- hintaan.

*Pakolliset vähimmäisvaatimukset* ovat niitä palvelulle asetettavia kriteerejä, jotka tarjouksen tulee vähintään täyttää voidakseen tulla valituksi. Tarjouspyynnössä asetetut vähimmäisvaatimukset sitovat aina myös tilaajaa, eli niistä ei voida joustaa alaspäin muutoin kuin uusimalla kilpailutus. Hankintayksiköllä on kuitenkin täysi valta harkita, mitä se tarjoajien valinnassa painottaa eli mitä pakollisia vaatimuksia ja mitä laatukriteerejä eli vertailuperusteita se painottaa. Hinnalle tulee käytännössä antaa jokin painoarvo, mutta senkin suhteen hankintayksikkö voi käyttää laajaa harkintaa. Mahdollista on jopa järjestää niin kutsuttu *ranskalainen kilpailutus*, jossa hinta on määrätty etukäteen kiinteäksi ja hankintayksikkö tekee valinnan laadullisten ja määrällisten seikkojen perusteella.

Hinnoittelumalleja on yleisesti tarkasteltuna monia:

- hinta yksin ratkaisee (mahdollinen käytännössä vain tavarahankinnoissa ja yksinkertaisissa palveluhankinnoissa)
- tavanomainen hinta-laatuvertailu (tällöin laadun kannalta olennaisinta ovat pakolliset vähimmäisvaatimukset)
- kiinteä kokonaishinta (ranskalainen kilpailutus), jossa vertailu tehdään laatuominaisuuksien perusteella
- porrastettu hintapisteytys (keino korostaa hinnoittelun merkitystä)
- niin kutsuttu kolmen kuoren menetelmä, jossa ensin arvioidaan tarjoajien kelpoisuus, sen jälkeen tarjouksen kelpoisuus ja lopuksi hinta ja jossa arviointi tehdään niin, että myöhemmin arvioitavat ominaisuudet ovat vielä suljetussa kirjekuoressa.

Suomalaisissa hankintakäytännöissä tavanomaisin on hinta-laatuvertailu, jossa hinnalle ja laadun eri vertailuperusteille annetaan tietty painotus. Se on tavanomainen valintaperuste, kun tähdätään kokonaistaloudellisesti edulliseen ratkaisuun. Se, miten laadun vertailuperusteita painotetaan, vaihtelee aina hankintayksikön tapauskohtaisen priorisoinnin perusteella.



Hinta-laatusuhteen ratkaisevuudesta palvelun laadulle on paljon vääriä mielikuvia. Laatutason kannalta hinta-laatupisteytystä olennaisempi seikka on pakollisten vähimmäisvaatimusten taso.

Pakollisia vähimmäisvaatimuksia tulee höllentää, jos halutaan enemmän hinnan vaihtelua tai mahdollisuus tehdä valinta kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailuperusteilla. Tällöin riskinä kuitenkin on, että hinnaltaan selvästi edullinen mutta laatutasoltaan huono tarjous voittaa.

## Aseta vertailuperusteet ohjaamaan valinnan tarkoituksenmukaisuutta

Hankintayksiköllä on erittäin paljon valtaa hankinnan kohteen ja vertailuperusteiden määrittelyssä. Hankintayksikkö painottaa valinta- ja vertailuperusteiden kautta niitä seikkoja, joilla se haluaa valinnan tehtävän.



Vertailuperusteilla tarkoitetaan niitä yksityiskohtaisempia kriteereitä, joiden perusteella kokonaistaloudellinen edullisuus arvioidaan. Hinta on tällöin yleensä aina yksi osatekijä eli vertailuperuste.

Tarkoituksenmukainen vertailuperuste on sellainen, joka on

- merkityksellinen hankinnan kohteen kannalta
- mitattavissa ainakin jossain määrin objektiivisesti (subjektiivinen harkinta ei sinänsä ole kielletty).

Valintaperuste voi olla yksinomaan hinta tai se voi olla kokonaistaloudellinen edullisuus.

Oikeuskäytännössä hankintayksikön harkintavaltaa on rajoitettu vain vähän. Markkinaoikeus on muun muassa todennut, että ”hankintayksiköllä on harkintavalta sen suhteen, miten hankintayksikkö määrittelee hankinnan kohteen ja tarjouksen valintaan vaikuttavat seikat”. Keskeinen rajoitus vertailuperusteiden käytössä liittyy kieltoon syrjiä joidakin tarjoajia muiden kustannuksella. Tarjouspyyntöä ja vertailuperusteita ei kuitenkaan saa laatia siten, että ne kohtelisivat tarjoajia epätasapuolisesti tai syrjivästi. Kielto on luonnollisesti hyvin yleispiirteinen mutta sisältää ajatuksen, että vertailuperusteet tulee asettaa hankintayksikön tarpeista lähtien, ei niin, että jotakin tiedossa olevaa tarjoajaa suosittaisiin.

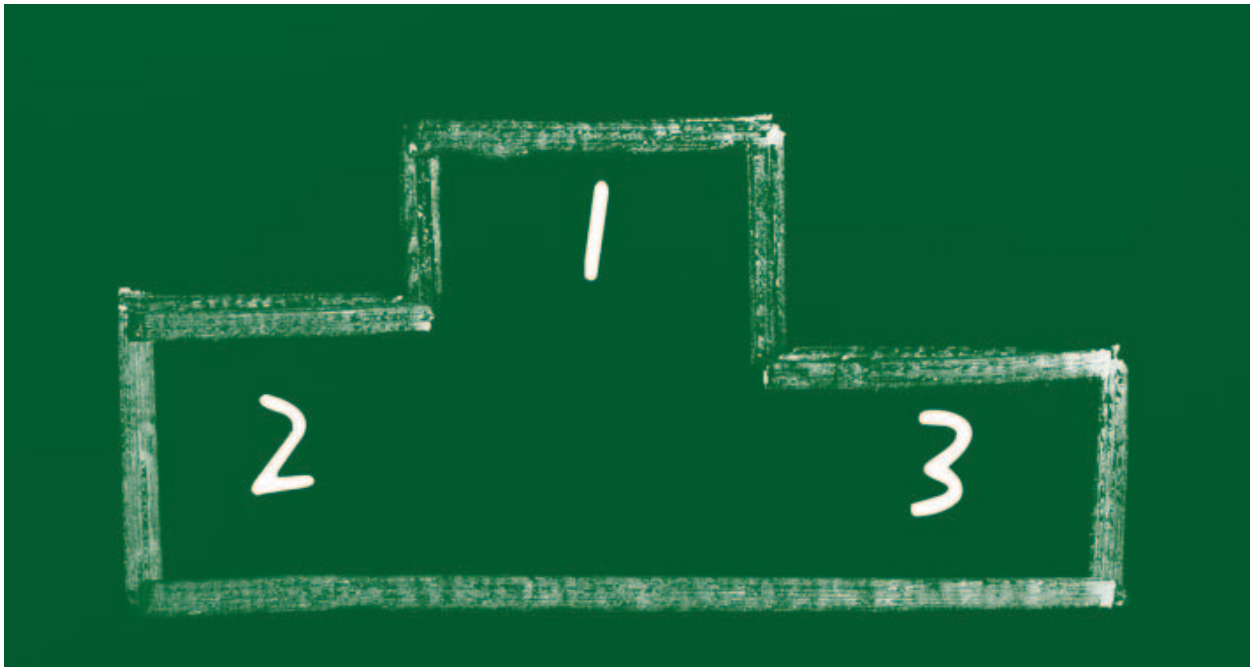
Hankintalain säännösten mukaan valinta- ja vertailuperusteiden tulee olla tiedossa jo hankintailmoituksessa tai ainakin tarjouspyynnössä. Markkinaoikeus on todennut seuraavaa: ”Tarjoajien tulee tietää jo tarjouksia laatiesseen, millä seikoilla on merkitystä [...]” Jos tarjoajilla on etukäteen tiedossa vertailuperusteet, luottamus hankintamenettelyä kohtaan lisääntyy.

Oikeuskäytännössä on määrätty myös, että vertailuperusteet eivät saa antaa rajoittamatonta vapautta vertailuun. Tämäkin periaate tähtää siihen, että vertailuperusteiden tarkoitus on ohjata ja ratkaista voittavan tarjouksen valinta objektiivisin kriteerein. Vertailuperusteet eivät ole taroituksenmukaisia, jos kriteerit on muotoiltu sellaisiksi, että niitä voi tulkita täysin haluamallaan tavalla.

Oikeuskäytännössä on todettu tietyntyyppiset vertailuperusteet kielletyiksi niiden yleisluonteisuuden johdosta tai siksi, että ne antavat rajoittamattoman harkintavallan niiden soveltajalle.<sup>4</sup>

Edellä kuvattuja yleisluontoisia, oikeuskäytännössä syntyneitä rajoituksia lukuun ottamatta hankintayksiköllä on täysi valta määrätä valinta- ja vertailuperusteet.

<sup>4</sup> Tällaisia liikaa harkintaa jättäviä ja siten kiellettyjä kriteerejä ovat mm.: soveltuvuus käyttötarkoitukseen, tekniset ominaisuudet, palvelun tavoitettavuus ja laatu, yhteensopivuus muihin järjestelmiin ja esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet.





## HENKILÖSTÖN ASEMAN HUOMIOON OTTAMINEN

Informoi henkilöstöä kaikissa vaiheissa ja muista lainsäädännön vaatimukset yhteistoiminnasta

Kun palvelutuotantoa ulkoistetaan, henkilöstölle on syytä tiedottaa asiasta hyvissä ajoin ennen hankintavaiheeseen siirtymistä. Selkeintä on sopia henkilöstön kanssa pelisäännöistä, jotka koskevat mahdollista siirtymistä toisen työnantajan palvelukseen. Yksityinen palveluntuottaja, joka mahdollisesti voittaa kilpailutuksen, on usein kiinnostunut palkkaamaan aiemmin tehtävää hoitaneet työntekijät tai ainakin valtaosan heistä.

Henkilöstön osalta on syytä pyrkiä sopimaan kokonaisratkaisu, joka tulee osaksi kilpailutuksen ehtoja (tarjouspyyntöä). Tällöin henkilöstön kanssa kannattaa tehdä sopimus ennen hankinnan käynnistämistä.

Työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa on annettu laki (449/2007), joka määrittää kuntatyönantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnan vähimmäisvaatimukset. Yhteistoiminnassa ovat osallisina työntekijä, hänen esimiehensä tai henkilöstöryhmän tai sen osan edustaja sekä työnantajan edustaja. Liikkeen luovutuksen yhteydessä yhteistoiminnan osapuolena voi olla

myös luovutuksensaaja. Lain mukaan yhteistoiminnassa käsiteltäviä asioita ovat muun muassa:

- henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavat muutokset työn organisoinnissa, kunnan palvelurakenteessa, kuntajaossa tai kuntien välisessä yhteistyössä
- palvelujen uudelleen järjestämisen periaatteet, jos asialla voi olla olennaisia henkilöstövaikutuksia, kuten ulkopuolisen työvoiman käyttö tai liikkeen luovutus.

Ennen kuin työnantaja ratkaisee yhteistoimintamenettelyä edellyttävän asian, sen on neuvoteltava valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehtoista ainakin niiden työntekijöiden kanssa, joita asia koskee. Neuvottelut on aloitettava niin ajoissa kuin mahdollista. Tavoitteena tulee tällöin olla yksimielisyyden löytäminen työnantajan ja työntekijöiden kesken.



Liikkeenluovutuksen periaatteet tulevat hyvin usein sovellettaviksi ulkoistustilanteissa. Tämä tarkoittaa, että työntekijät tulee palkata vanhoilla ehdoilla. Ne kriteerit, joiden vallitessa hankintasopimus katsotaan liikkeenluovutukseksi, ovat täsmentyneet oikeuskäytännössä. Liikkeen luovutusta koskevia periaatteita sovelletaan oikeuskäytännön omaksuman tulkinnan mukaan laajasti (esim. KKO 2008:88).<sup>5</sup>

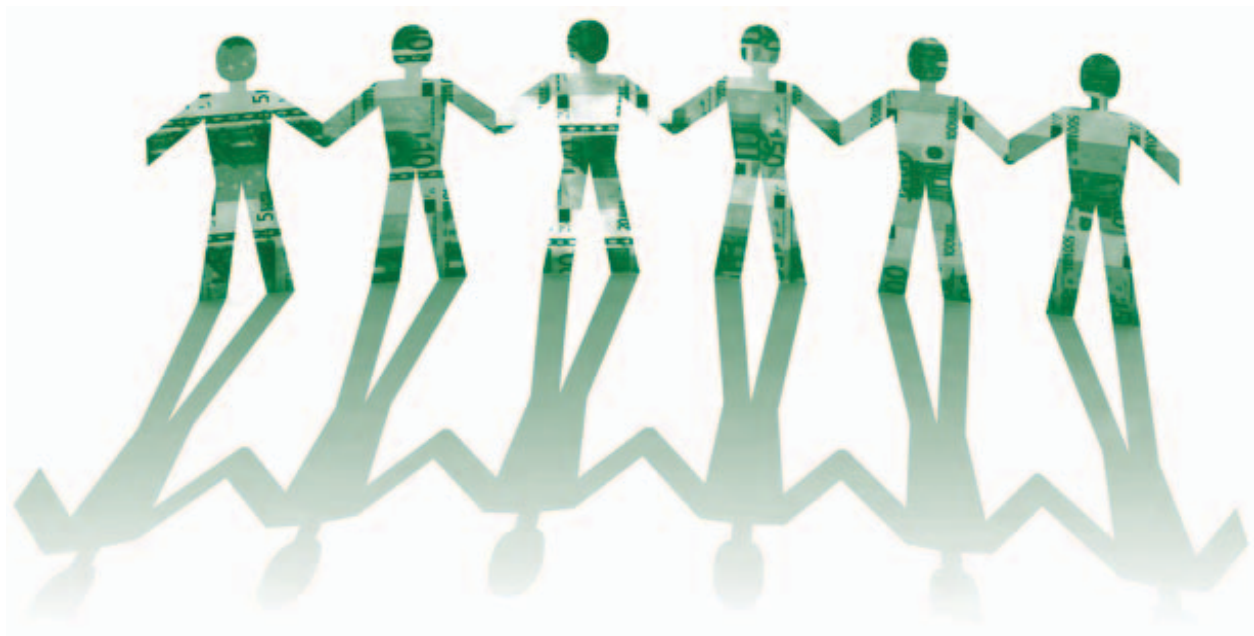
Jos ulkoistustilanteessa sovelletaan liikkeenluovutuksen periaatteita, työehtojen tulee säilyä samantasoisina eikä niitä voida siirtymävaiheessa heikentää vastoin molempien osapuolten suostumusta.

<sup>5</sup> Soveltamisen edellytyksenä on, että luovutettava liike pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Luovutuksena pidetään oman identiteettinsä säilyttävän taloudellisen yksikön luovuttamista. Osoituksena identiteetin säilyttämisestä on kuitenkin erityisesti mainittu liiketoiminnan tosiasiallinen jatkaminen tai uudelleen aloittaminen.

## Varmista henkilöstön saatavuus myös sopimuksen päätyttyä

Pitkältäkin tuntuva sopimuskausi on määräaikainen. Ulkoistustilanteessa hankintayksikön velvollisuus on ajatella myös sopimuskauden jälkeistä aikaa. Tämä edellyttää sen varmistamista, että henkilöstöä on saatavilla esimerkiksi kunnan itsensä toteuttamaan palveluun. Henkilöstö voi myös vaatia mahdollisuutta palata takaisin julkisen työnantajan palvelukseen hankintakauden jälkeen. Tällaiset tilanteet on tiettyyn rajaan saakka mahdollista hoitaa virkavapausjärjestelyin.

Työntekijöiden eläkkeiden ehdot on myös syytä tutkia tarkkaan ja pyytää eläkelaitoksen lausunto suunnitellusta järjestelystä. Ennen kaikkea tulee eliminoida riski siitä, että työntekijät menettävät eläke-etuja järjestelyn seurauksena.





## SOPIMUKSENAIKAINEN OHJAUS JA VALVONTA

### Varmista tilaajan tiedonsaanti

Järjestämisvastuun piirissä olevalla palvelun tilaajalla on valvontavelvollisuus eli velvollisuus olla tietoinen toiminnan tasosta ja niiden palvelujen laadusta, joita käyttäjälle tarjotaan. *Tilaajan tulee varmistaa hankintasopimuksella,*

*että sillä myös on tieto palvelutuotannon arjesta sopimuskauden aikana.* Tilaajan asema viranomaisena ei yksin varmista tätä tiedonsaantia, vaan se tulee turvata sopimusmääräyksin.



### Tiedonjaossa huomioitavaa

- Tilaajan ja tuottajan välillä tulee olla säännönmukainen yhteistyö ja sitä varten ennalta määritelty seuranta- tai ohjausryhmä.
- Palveluntuottajalle tulee sopimusmääräyksin asettaa velvollisuus tiedottaa tilaajalle kaikesta poikkeavasta ja erityisesti siitä, jos palveluntuottaja katsoo olevansa kykenemätön huolehtimaan tehtävistään. Sopimusperusteiset velvoitteet mielletään yleensä tehokkaammiksi kuin hallinnolliset velvoitteet.
- Tilaajalle tulee varmistaa pääsy asiakaspalautteisiin. Tämän ei tarvitse koskea kaikkea asiakaspalautetta, mutta hankintayksiköllä tulisi olla oikeus saada nähtäväkseen kaikki olennainen tieto.
- Palveluntuottajan henkilökunnalle tulisi sopimusmääräyksin antaa mahdollisuus tai oikeus olla yhteydessä suoraan tilaajaan, mikäli siihen yksittäisten työntekijöiden mielestä ilmenee tarvetta. Tämä voi koskea esimerkiksi olennaista epäkohtaa, jota palveluntuottaja ei korjaa.

Tiedonantamisvelvoitetta koskevat määräykset voivat sisältää seuraavia tietoja, jotka sopimuksen ohjausryhmä säännönmukaisesti saa tiedoksi ja käsittelee:

- laatukriteerien toteutuminen
- tuotantomäärät ja niiden suhde arvioituun tarpeeseen
- toiminnan muutosten ennakointi
- asiakastytytyväisyysmittausten tulokset
- henkilöstötyytyväisyys
- potilasasiamiehen lausunto ja mahdollisesti ilmenneet potilasvahinkotapaukset
- sosiaaliasiamiehen lausunto yhteydenotoista ja valituksista.

Tiedoksiantovelvoite on aina syytä suhteuttaa palvelun laajuuteen, luonteeseen ja laatukriteereihin. Tilaajan ei kannata kuormittaa palveluntuottajaa ja itseään tarpeettomalla tiedonkeruulla.

### Luo yhteys mittareiden, sanktioiden ja kannustimien välille

Laadulliset rikkomukset määritellään hankinnan kohteen mukaan. Esimerkkinä yksityiskohtaisista, eritasoisista palvelutasorikkomuksista terveydenhuollossa voidaan käyttää seuraavaa porrastusta:

- toistuva viive hoitotakuun mukaisessa yhteyden saamisessa ja hoidon tarpeen arvioinnissa tai hoitotakuun ylittävä viive toimenpiteeseen pääsyssä
- toistuva hoitotakuun ylittävä viive toimenpiteeseen pääsyssä tai terveyskeskuslääkärin vastaanoton odotusajan venyminen yli hoitotakuun

- useampi toistunut ja luonteeltaan merkittävä viivästys hoidon järjestämisessä (hoitotakuu ei toteudu)
- jos tuottajalla ei ole riittävästi henkilöstöä sopimuksen mukaisten tehtävien suorittamiseksi tai henkilöstön määrä alittaa valvontaviranomaisen edellyttämän minimin
- toiminnan supistaminen yksittäisen tai useamman toiminnan osalta siten, että sopimuksen mukaisen palvelun voidaan katsoa keskeytyneen.

Maksettavaa korvausta pienennetään palvelutasorikkomuksen vakavuuden perusteella. Rikkomuksen vaikutus korvaukseen on syytä määritellä sopimuksessa täsmällisesti. Sanktiot on syytä suhteuttaa puutteiden tyyppiin ja laajuuteen.



Sopimusta ei kannata purkaa vähäisten puutteiden takia, koska se ei ole tilaajan etu. Palveluntuottajalle on syytä antaa tilaisuus korjata puutteet viipymättä, ja puutteen jatkuessa virheestä tulee sakkotaa. Mitä selvemmat pelisäännöt sopimuksessa on luotu, sitä vähemmän on tarvetta neuvotella sanktioista. Tulkinanvaraisia tilanteita on kuitenkin aina, minkä vuoksi sopimuksella on syytä olla seuranta- tai ohjausryhmä.



## SOPIMUSKAUDEN MÄÄRITTELY

Sopimuksen keston määrittely on tasapainon hakemista riskin-hallinnan ja jatkuvuuden välillä

Kun hankintayksikkö määrittää sopimuskauden pituutta, sen on syytä tarkastella kysymystä myös palveluntuottajan näkökulmasta. Mitä suurempia investointeja tai mitä suurempaa resursointia tuottajalta vaaditaan, sitä pidemmäksi sopimuskausi on syytä asettaa. Sama pätee, jos tuottajan odotetaan käyttävän runsaasti panoksia toiminnan kehittämiseen, sillä investoinnit tulee voida kuulettaa. Jos sopimuskausi jää lyhyeksi, tarjoajia on luultavasti vähemmän ja hintataso korkeampi, koska tuottajan riski kasvaa ja markkinoiden kiinnostus pienenee.

Sopimuskauden pituus on esimerkki tarjouspyynnön ehdosta, josta kannattaa kysyä etukäteen mahdollisten tarjoajien näkemystä. Hankintayksikön tulee myös osata arvioida investointien kuolelutukseen tarvittava aika. Tässä sen on syytä käyttää apuna taloudellista asiantuntemusta.

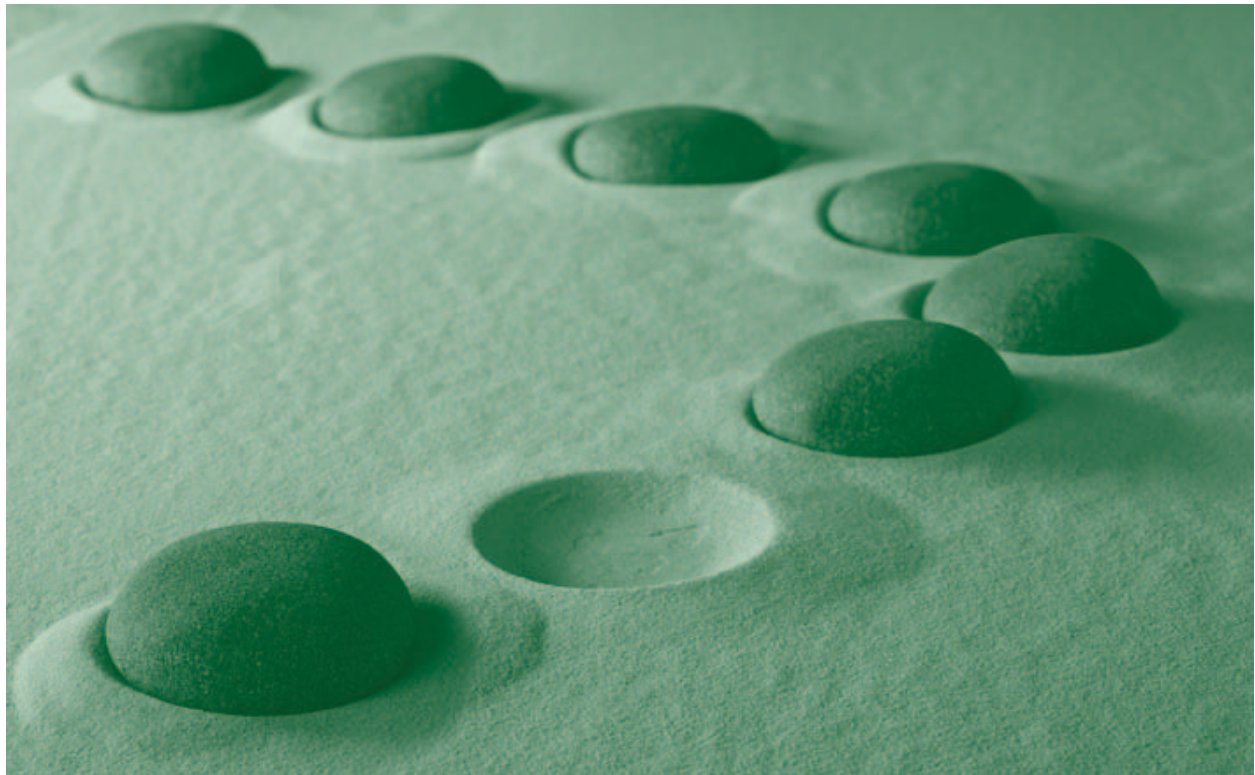
Huomioi olosuhteiden muutokset sopimusmääräyksissä

Etenkin useampivuotiset palvelutuotantosopimukset edellyttävät varautumista olosuhteiden muutoksiin. Olennaisten muutosten tekeminen sopimusehtoihin tai palvelutuotannon sisältöön sopimuskauden aikana edellyttää varautumista tällaisiin jo tarjouspyynnössä.

Pitkäkestoisessa sopimuksessa muutokset palvelutuotannon sisältöön ja ehtoihin ovat mahdollisia, jos niihin on varauduttu tarjouspyynnössä. Hankinnan luonnetta olennaisesti muuttavat periaatteet tulee olla tiedossa jollain tarkkuudella jo tarjouspyynnössä. Näitä periaatteita voidaan täsmentää hankintasopimusneuvotteluissa.



Hankinnan kohteen tai ehtojen olennainen muuttaminen sopimuskauden aikana merkitsee uutta hankintaa, joka tulee kilpailuttaa, jos muutoksia ei ole millään tavoin ennakoitu alkuperäisessä kilpailutuksessa. Muutokset saattavat koskea tuotettavien palveluiden määrää, laatua ja hintaa. Muutoksiin varautuminen edellyttää tarkastuspisteistä sopimista hankintasopimuksessa. Jos hankintasopimuksella on ohjausryhmä, on luontevaa, että se arvioi muutostarpeet ja päättää muutosten voimaansaattamisesta.



## Käytä optiokausia

Optiokausien käyttö on hankintayksikön kannalta perusteltua tilanteissa, joissa hankintamenettely on raskas ja joissa sopimuskausi on syytä määrittää pitkäksi. Kiinteään sopimuskauteen liittyy riskinsä. Hankintayksikkö voi pienentää omaa riskiään optiokaudella tai optiokausilla. Näin sopimuksen päättäminen on helpompaa, jos sopimusehdot osoittautuvat sopimuskauden aikana huonoiksi tai palveluntuottajan toiminta aiheuttaa pettymyksen.

Optiokausia voi olla useita perättäisiä. Esimerkiksi tietyn kiinteään sopimuskauden jälkeen sopimus voi olla katkolla vuosittain tai sitten sopimuskaudeksi määrätään esimerkiksi 4 vuotta (kiinteä) + 2 vuotta (optio) + 1 vuosi (optio). Olennaista on, ettei mikään muu kuin

tarkoituksenmukaisuus rajoita hankintayksikön harkintavaltaa. Optiokausien avulla sopimuskautta ei kannata venyttää loputtomiin. Mitä pidempi sopimuskausi, sitä vaikeammaksi sopimuksen hinnoittelu muodostuu tarjoajille. Tämä todennäköisesti nostaa ensimmäisten sopimusvuosien hintaa.

Yksityiskohta, jota hankintayksiköt harvoin huomaavat pohtia ennakkoon, on kysymys siitä, voiko tuottaja kieltäytyä optiokaudesta tilanteessa, jossa hankintayksikkö haluaa jatkaa sopimusta. Tämäkin kannattaisi määrittää nimenomaisesti ehdoissa: onko optiokausi velvoittava vai valinnainen myös tarjoajalle.



## Varmista sopimusehdoilla toimintaedellytykset sopimuskauden päättyessä

Riittävän pitkä sopimuskausi on tuottajalle tärkeä tekijä, kun hankkeen mielekkyyttä arvioidaan oman toiminnan kannalta. Lyhyt sopimuskausi merkitsee sekä tilaajalle että tuottajalle suhteellisen suuria transaktiokustannuksia ja siirtymäkauden kustannuksia. Mitä enemmän palveluntuottaja joutuu investoimaan (laitteet, tilat, koulutus jne.), sitä pidempää sopimuskautta palveluntuottaja yleensä edellyttää.

Hankintakauden päättymiseen liittyvien toimenpiteiden ennakointi on olennainen osa sopimusehtojen suunnittelua. Tilaaja voi pahimmassa tapauksessa jättää kokonaan huomioimatta sen, miten se aikoo toimia sopimuskauden päättyessä. Pitkäkestoinen hankintasopimus merkitsee usein tilojen ja laitteiden uudistamistarvetta. Jos näiden uusiminen jätetään tuottajan vastuulle, eikä laitteiden siirrostä sopimuskauden päättyessä ole sopimusta, tilaaja voi joutua kalliiden uusinvestointien eteen. Se saattaa ajautua pakkotilanteeseen, jossa se joutuu jatkamaan sopimuskautta edellisen palveluntuottajan kanssa.



Ulkoistustilanteessa pitkäkestoiseen hankintasopimukseen on syytä ottaa nimellisiä määräyksiä siitä, että tuottajalla on velvollisuus myydä takaisin kunnalle kuulunut tai sen tilalle sopimuksen kestäessä hankittu kalusto. Takaisin ostettavan omaisuuden arvonmäärityksen perusteet tulee määrittää hankintasopimuksessa.







## 9

## SOPIMUSNEUVOTTELUISSA TÄSMENNÄÄN SOPIMUKSEN SISÄLTÖ

**H**ankintayksikön kannalta tärkeintä on varmistaa, että hankinta tehdään alusta loppuun huolellisesti. Hankintamenettely päättyy vasta hankintasopimukseen, joka on syytä laatia huolella ja kattavaksi.

Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen pitkäkestoiset hankintasopimukset vaativat tapauskohtaisesti räätälöi-

tyjä sopimusmääräyksiä, eivätkä viittaukset yleisiin sopimusehtoihin (JYSE) normaalisti riitä. Palvelusopimusten ohjausta ja valvontaa sekä seurantamittareita ja sanktioita koskevat ehdot vaativat omat sopimusmääräyksensä. Valtaosa sopimusmääräyksistä tulee sisällyttää jo tarjouspyyntöön, mutta hankintasopimusneuvotteluihin jää vielä tarkistettavaa ja neuvoteltavaa.



Hankintasopimusneuvotteluissa tulee varmistaa, että sopijapuolet ymmärtävän sopimusmääräysten velvoitteet samalla tavalla, jottei määräyksistä tule myöhemmin tulkintaerimielisyyksiä.

Sopimuksessa tulee myös täsmentää, mikä on sopimuksen ja sen liitteiden tulkinnallinen etusijajärjestys. Tällä ratkaistaan eri liitteissä määriteltyjen sopimusehtojen tärkeysjärjestys, jos niiden sanamuodoissa ilmenee ristiriitoja.

# KIRJALLISUUTTA

**Aarto, Markus & Aho, Tuomas & Regelin, Juha & Uotila, Jaakko & Vatanen, Tuomo** (2009) Hankintasopimus – käytännön käsikirja. Edita Oy, Helsinki.

**Aho, Tuomas** (2009) Innovointi ja Julkinen hankinta – Kehityshankkeiden kilpailuttamisen juridisia kysymyksiä. Tekes, Helsinki.

**Junnila, Maijaliisa & Fredriksson, Sami** (2012) Palvelujen ulkoistus. KIDE 19. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

**Junnila, Maijaliisa & Aho, Tuomas & Fredriksson, Sami & Keskimäki, Ilmo & Lehto, Juhani & Linna, Miika & Miettinen, Sari & Tynkkynen, Liina-Kaisa** (2012) Sitä saa mitä tilaa – Tilaaja–tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Raportti 42/2012, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

**Junnila, Maijaliisa & Fredriksson, Sami** (2012) Tilaaja–tuottaja-toimintatapa. KIDE 18. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

**Laakoli, Kari** (2008) Julkiset hankinnat ja kokonaistaloudellinen edullisuus erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankintojen näkökulmasta. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

**Lukkarinen, Sami** (2007) Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Talentum, Helsinki.

**Lundström, Ilona** (2011) Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Acta nro 227, Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

**Mäkelä, Eeva-Riitta** (2011) Tekninen dialogi – ratkaisu mo-  
neen ongelmaan julkisissa hankinnoissa? Edilex, Helsinki.

**Narikka, Jouko** (2008) Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen ja hankinta. Tietosanoma, Helsinki.

**Pekkala, Elise ja Pohjonen, Mika** (2010) Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Tietosanoma, Helsinki.

## TILAAMINEN JA TUOTTAMINEN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA

Sosiaali- ja terveyspalveluiden laadun ja tehostamisen kulmakiviksi tilaaja–tuottaja-mallissa ja palveluiden kilpailuttamisessa muodostuvat ymmärrys ja taito viedä uusia toimintatapoja käytäntöön ja samalla uudistaa kuntajohtamista. Kunnilla on paljon erilaisia kokemuksia uusiin toimintamalleihin siirtymisestä, mutta hyviä käytäntöjä on siirretty niukasti.

KIDE-opaskirjat ”Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa” tarjoavat käytännönläheistä tietoa kuntien ratkaisuista, ongelmakohtista ja hyvistä käytännöistä. Opaskirjoissa paneudutaan tilaamiseen ja tuottamiseen kolmesta näkökulmasta: kuntien sisäisen tilaaja–tuottaja-toimintatavan, palvelujen ulkoistuksen ja kilpailutuksen näkökulmista.

Kukin opaskirja toimii itsenäisenä kokonaisuutena, mutta yhdessä ne muodostavat monipuolisen näkökulman aiheeseen.

Suuret kiitokset kaikille ”Sitä saa mitä tilaa” tutkimushankkeessa mukana olleille ja KIDE-opaskirjoista palautetta antaneille.

Suuret kiitokset myös tilaaja–tuottaja-tutkimusta ja näiden opaskirjojen tuottamista rahoittaneille Tekesille ja Sosiaalialan työnantajat ry:lle.

## KILPAILUTUS SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISSA Tukiaineistoa kuntajohdolle

Tilaajalla on hyvin suuri valta määritellä hankinnan kohde ja hankintaan liittyvät kriteerit. Kilpailutuksen yhteydessä tilaaja määrittää ostopalvelun sisällön ja rajat, keston sekä kriteerit, joiden perusteella valinta tehdään. Palvelujen kilpailutus on tärkeä keino, jolla tilaaja ohjaa ulkoistettua palvelutuotantoa. Siksi sen toteuttamiseen ja erityisesti sisällöllisten kriteerien määrittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota. Tämä opaskirja tarjoaa tiiviissä muodossa käytännönläheisiä ja kokemusperäisiä neuvoja niistä seikoista, joihin on syytä kiinnittää erityistä huomiota sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailutuksissa.



TERVEYDEN JA  
HYVINVOINNIN LAITOS

Julkaisujen myynti: [www.thl.fi/kirjakauppa](http://www.thl.fi/kirjakauppa)  
Puhelin: 029 524 7190 • Faksi: 029 524 7450

ISBN 978-952-245-723-3  
KIDE 20

